

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Datum 13 januari 2014
Betreft Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein

Kenmerk
2014-000015720

Uw kenmerk
2013-0000784622

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 20 december 2013 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het concept van het voorstel voor de tijdelijke Wet deelfonds sociaal domein en de bijbehorende concept-memorie van toelichting. Onderstaand adviseert de Raad over dit wetsvoorstel. In zijn advies heeft de Raad de brief aan de Tweede Kamer over de contouren van de vormgeving van het deelfonds op het sociaal domein betrokken.¹

1. Doelstelling

De doelstelling van de decentralisatie is gemeenten in staat te stellen door een samenhangende aanpak in het sociale domein (ondersteuning, jeugd en participatie) de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen.² Om die integrale samenhangende aanpak te bereiken, is het van belang dat gemeenten beleids- en bestedingsruimte krijgen om zelf te kunnen afwegen op welke wijze de aanwending van de beschikbare middelen het meest effectief bijdraagt aan het te bereiken beleidsdoel, namelijk het bevorderen van participatie van burgers. Een overheveling van de budgetten naar de algemene uitkering biedt daarvoor in principe de beste waarborg.³

Tegelijkertijd stelt de Raad vast dat de decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd naar de algemene uitkering een omvangrijke operatie is met onzekerheden en risico's. Deze opeenstapeling van risico's en onzekerheden legt een zware hypotheek op de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke haalbaarheid van deze omvangrijke decentralisatie-operatie. De Raad is dan ook van oordeel dat een overgangsfase geboden is om het beleid en de kosten te laten uitkristalliseren, voordat de middelen integraal onderdeel kunnen gaan uitmaken van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het

¹ Tweede Kamer 33750, VII, nr.9.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Reactie decentralisatiebrief*, 15 april 201.

onderbrengen in een vrij besteedbaar deelfonds beschouwt de Raad daarom als een logische tussenstap als opmaat voor een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.⁴ Dit biedt de mogelijkheid de uitgaven op het sociale domein gedurende een overgangsfase goed te kunnen monitoren. De meerwaarde van het tijdelijke sociaal deelfonds is in de optiek van de Raad vooral daarin gelegen dat dit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het realiseren van de betrokken maatschappelijke doelen benadrukt.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

2. Reikwijdte van het sociaal deelfonds

De middelen voor de bekostiging van de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd gaan deel uitmaken van een tijdelijk sociaal deelfonds. Het besteden van de middelen aan andere doeleinden is niet toegestaan. Dit veronderstelt dat de doelstellingen van het sociaal deelfonds scherp zijn af te bakenen. Er is echter sprake van een vloeiende overgang tussen taken die uit het sociaal deelfonds worden bekostigd en taken die al door gemeenten worden bekostigd, en die evenzeer bijdragen aan de doelstelling van het sociaal deelfonds, namelijk het bevorderen van participatie van burgers. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bijzondere bijstand, huishoudelijke hulp (Wmo), schuldhulpverlening en grote delen van het welzijnsbeleid maar ook om de uitvoering van de Leerplichtwet, enz.

Voorbeelden

Het extra inzetten op het naleven van de Leerplichtwet, via het aanbieden van alternatieve leerwegen, draagt bij aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, het behalen van een startkwalificatie en op deze wijze aan het mogelijk voorkomen van jeugdwerkloosheid. Het bieden van schuldhulpverlening kan bijdragen aan het voorkomen van hoge kosten voor uithuisplaatsingen, kosten voor maatschappelijke opvang, onder toezichtstelling van kinderen etc. Volwasseneneducatie kan de opmaat zijn voor het vinden van betaald werk.

Het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid is dan ook kunstmatig.

Vanuit de doelstelling, het bewerkstelligen van zoveel mogelijk beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten, ligt het voor de hand zoveel mogelijk taken onder de werking van het sociaal deelfonds te brengen. Daarmee wordt immers de bestedingsvrijheid van het sociaal deelfonds ruimer. Dat pleit er voor ook de huidige integratie-uitkering WMO (huishoudelijke hulp) onder de werking van het sociaal deelfonds te brengen. In dat opzicht betreurt de Raad ook dat de middelen voor volwasseneneducatie binnen het participatiebudget geen onderdeel uitmaken van het sociaal deelfonds.

Met het oog op het adequaat kunnen volgen van de ontwikkelingen kan de Raad zich evenwel voorstellen dat de reikwijdte van het sociaal deelfonds

⁴ Rfv, *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, 15 juli 2013.

beperkt wordt tot alle budgetten die bij de decentralisatie-operatie betrokken zijn, omdat anders, gelet op de omvang van de middelen en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, het risico bestaat dat het zicht op een succesvolle uitvoering tijdens de transitiefase verloren gaat. De Raad acht de tijdelijke beperking van het sociaal deelfonds alleen te rechtvaardigen indien uitwerking wordt gegeven aan het monitoren van de decentralisaties op een wijze die uitgaat van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het welslagen van de decentralisatie-operatie en niet als eenzijdige afrekensystematiek.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

3. Bestedingsvoorwaarden

In het voorstel van wet ligt het accent op het mogelijk niet tot besteding komen van de beschikbare middelen aan de doelstellingen binnen het sociale domein. Het oormerken van middelen kan er toe leiden dat gemeenten uitgaven doen omdat ze de middelen moeten besteden. Dat vertroebelt een zuivere afweging van nut en noodzaak. Dit kan leiden tot ondoelmatig beleid of tot creatief boekhouden. De bestedingsverplichting lijkt echter vooral ingegeven door de vrees dat gemeenten de beschikbare middelen in zullen zetten voor andere prioriteiten buiten de reikwijdte van het sociaal deelfonds. De Raad acht het nauwelijks voorstelbaar dat, gezien de bezuinigingen en de omvang van de problemen binnen het sociale domein, gemeenten structureel gelden zullen overhouden.

Het feit dat gemeenten de bespaarde middelen uit het sociaal deelfonds niet mogen inzetten voor reguliere taken, ook niet als deze in hoge mate aansluiten op de taken die uit het sociaal deelfonds worden bekostigd, houdt een eenzijdig risico voor gemeenten in. De Raad merkt op dat een bestedingsverplichting als zodanig geen waarborg biedt voor een succesvolle uitvoering.

Het ligt eerder in de rede te verwachten dat gemeenten die in de knel dreigen te komen bij het realiseren van de doelstellingen op het sociale domein, zullen gaan besparen op de uitgaven op het fysieke domein. Dit roept maatschappelijk de minste weerstand op. Uitgavenbeperkingen op het fysieke domein gaan echter wel ten koste van investeringsuitgaven en/of kunnen gemakkelijk leiden tot achterstallig onderhoud en daarmee, op termijn, tot extra kosten voor de gemeenten. Belastingverhogingen leveren slechts beperkt extra middelen op en liggen erg gevoelig.⁵

In het geval dat gemeenten incidenteel op onderdelen wel geld zouden overhouden, is het, gelet op de mogelijke jaarlijkse fluctuaties van de zorgvraag in een gemeente, wenselijk dat gemeenten de mogelijkheid hebben reserves te scheppen om deze fluctuaties te kunnen opvangen.

4. Verantwoording

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van de middelen en het college legt daarover, net zoals bij de middelen uit het gemeentefonds, horizontaal verantwoording af aan de gemeenteraad. Er

⁵ Coelo. *Gemeenten in perspectief*, september 2013.

vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk. Het vooropstellen van de horizontale verantwoording is in overeenstemming met de opvatting van de Raad. Gemeenten zijn democratisch gelegitimeerde overheden die binnen de algemeen geldende principes van goed bestuur, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, primair tegenover de eigen gemeenteraad verantwoording schuldig zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid. In het nu voorliggende blijft echter onduidelijk hoe het Rijk denkt te kunnen vaststellen dat aan de bestedingsverplichting wordt voldaan, er vindt immers geen verticale verantwoording plaats. Dit lijkt op zijn minst innerlijk tegenstrijdig.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

Het is ook onduidelijk of de goedkeurende controleverklaring van de accountant op de jaarrekening van de gemeente bedoeld is om vast te stellen of de gemeente de IV-3 verplichting rechtmatig heeft ingevuld. Wat is de consequentie als deze goedkeurende verklaring ontbreekt? Aan het inzicht in de besteding van individuele gemeenten kunnen geen consequenties worden verbonden. De gemeente is immers geen verantwoording schuldig aan het Rijk over de gemaakte keuzes en de daarbij behorende bestedingen.

Het voorstel wekt de indruk dat signalen over de uitvoering kunnen worden afgeleid uit de besteding van de middelen. Maar dit is maar zeer beperkt het geval. Het moet gaan om de vraag of het beleid van de gemeente bijdraagt aan de doelstellingen in het sociaal domein. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen onderbesteding en het niet voldoen aan wettelijke eisen/normen voor een deugdelijke uitvoering van een (gedecentraliseerde) taak. Niet de onderbesteding maar de prestaties van de gemeenten in het licht van de wettelijke vereisten dienen het aangrijpingspunt te zijn voor een nader onderzoek. Onderbesteding is daarbij hooguit een mogelijke verklaring voor het niet voldoen aan de wettelijke eisen, maar niet de aanleiding.

Sanctie

De inhoudelijke sturing en daarmee de beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid - en besteding vloeien voort uit de betreffende bepalingen van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet, *niet* uit onderhavige wet. Indien een gemeente in de uitvoering van deze wetten tekortschiet, kan de desbetreffende minister een aanwijzing geven. Indien de gemeente na de aanwijzing geen maatregelen treft, kan de betaling uit het deelfonds sociaal domein (deels) worden opgeschort. De bevoegdheid tot opschorting is in deze wet verankerd. De termijnen waarbinnen de strijd met de bepalingen uit de betreffende wetten moet worden vastgesteld en de sanctie moet worden opgelegd, zullen al snel de gestelde termijn van drie jaar overschrijden.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid tot opschorting van de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein indien de door de vakminister gegeven aanwijzing niet (voldoende) wordt nageleefd. Deze opschortingsbevoegdheid is vergelijkbaar met de opschortingsbevoegdheid van artikel 17b van de Financiële-verhoudingswet.

Het opschorten van de uitkering voor ten hoogste zesentwintig weken als

sanctie moet worden gezien als een stok achter de deur. Het lijkt onwaarschijnlijk dat het ooit zo ver zal komen. De vraag is ook of het effectief is. Als er daadwerkelijk een diepgaand verschil van opvatting is waarover partijen niet tot overeenstemming zouden komen, dan vormt een opschorting van zesentwintig weken voor gemeenten geen onoverkomelijk obstakel. De maatregel lijkt daarmee al met al daarmee weinig effectief.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

5. Monitoren

Gedurende een periode van drie jaar wordt de kwantitatieve ontwikkeling van het sociaal deelfonds goed gevolgd. Het sociaal deelfonds gaat hiervoor meelopen in de reguliere periodieke onderhoudssystematiek van het gemeentefonds (POR), waarvan de uitkomst jaarlijks bestuurlijk wordt besproken, zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden geadresseerd.

Belangrijke voorwaarde voor de instemming van de Raad met een tijdelijke wet sociaal deelfonds en de daaraan verbonden bestedingsvoorwaarden is dat de wet bijdraagt aan het krijgen van inzicht in de vraag of gemeenten voldoende in staat zijn om met de beschikbare middelen de met de decentralisatie beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Monitoren is geen verantwoordingsinstrument. Monitoren dient zowel de belangen van de rijksoverheid als die van de gemeenten in ogenschouw te nemen. Het maatschappelijk rendement dient centraal te staan, niet de bron waaruit de taak wordt bekostigd. Het gaat niet om de vraag of de middelen wel besteed zijn aan het doel waarvoor het Rijk ze beschikbaar heeft gesteld maar om de vraag of de gemeentelijke inspanningen bijdragen aan het beoogde maatschappelijke doel. Monitoring mag er niet toe leiden doelmatigheidswinsten bij gemeenten af te romen. Daarmee schiet de decentralisatie zijn doel voorbij.

De Raad is van oordeel dat de huidige opzet van het POR niet toereikend is voor een adequaat kunnen monitoren van de decentralisatie. Het biedt niet de waarborg die moet bijdragen aan een succesvolle uitvoering. Het POR is te eenzijdig kwantitatief-financieel en louter gericht op het beoordelen van de juistheid van de verdeling van middelen tussen gemeenten. Voor een adequate beoordeling van de decentralisaties zal ook gekeken moeten worden of, en in en in hoeverre, gemeenten, gegeven het beschikbare budget, in staat zijn tegemoet te komen aan de vraag naar zorg en welke consequenties dat heeft voor burgers en wat hiervan de betekenis is voor de overige uitgaven van gemeenten. Dat vereist dat ook de mogelijke afwentelingmechanismen en de wisselwerking tussen de verschillende maatregelen gedurende het overgangsproces in kaart worden gebracht. Niet alleen de verdeling maar ook de omvang en kwalitatieve doelstellingen moeten daarbij worden betrokken worden. Voor het volgen van een complexe en omvangrijke operatie als deze, waarbij het niet alleen gaat om het overhevelen van middelen met een omvangrijke korting maar die ook een paradigmashift (van recht naar voorziening) vereist, lijkt een periode van drie jaar

misschien wel te kort.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

Voor het goed kunnen volgen van de uitgaven is het noodzakelijk de beschikking te hebben over eenduidige begrotings- en rekeningsinformatie. De Raad ondersteunt het streven om te komen tot een kwalitatieve verbetering van de IV-3 gegevens, leidend tot meer eenduidige begrotings- en rekeningsinformatie. Dit komt niet alleen ten goede aan het periodiek onderhoud maar kan ook van waarde zijn voor individuele gemeenten om zich te vergelijken met andere gemeenten.

6. Verantwoordelijkheid sociaal deelfonds

Decentralisatie houdt niet in dat de verantwoordelijkheid van het Rijk ophoudt te bestaan, maar wel dat deze een ander karakter krijgt. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Belangrijk is een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zowel tussen de verschillende inhoudelijk betrokken vakdepartementen en de beheerders van het gemeentefonds, als tussen het Rijk en de gemeenten.

Met de decentralisatie van taken komt het accent steeds meer te liggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het realiseren van maatschappelijke doelen. De rijksoverheid moet zich richten op het maken van realistische *outcome*-afspraken over de maatschappelijke doelen. Voor het beoordelen van de decentralisatie - doelstellingen is het van belang duidelijkheid te verschaffen over de beoogde effecten van de decentralisaties.

Voor gemeenten is het van groot belang dat zij bij de aanvang zicht hebben op de ontwikkeling van het beschikbare budget en niet afhankelijk zijn van jaarlijkse beslissingen bij de begrotingen van de verschillende vakdepartementen.

Tussentijdse aanpassingen in de omvang en de verdeling - met uitzondering van evidente onbillijkheden - moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Dit komt een evenwichtige beleidsvorming bij gemeenten ten goede. Voorkomen moet worden dat voortijdig conclusies worden getrokken. Beleid en uitgaven van de gemeenten moeten zich kunnen uitkristalliseren. De beheerders van het gemeentefonds zijn ook de beheerders van het tijdelijke sociale deelfonds. De betrokkenheid van de vakdepartementen is in eerste aanleg vooral om te bezien in hoeverre de verdeling van de middelen aansluit bij de taken en verantwoordelijkheden die de onderscheiden gemeenten hebben toebedeeld gekregen.

7. Het karakter van het sociaal deelfonds

Het sociaal deelfonds heeft het karakter van een integratie-uitkering waar het gaat om de beoogde overheveling op termijn van de middelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Materieel zijn er echter grote verschillen. Een integratie-uitkering is vrij besteedbaar, maar de uitkering uit het sociaal deelfonds is aan bestedingsvoorwaarden gebonden.

De Raad is geen voorstander van het introduceren van weer een nieuwe

uitkeringsvorm binnen het gemeentefonds. Hij pleit er voor om de kenmerken en de voorwaarden waaraan de uitkeringen moeten voldoen, eenduidig vast te leggen.⁶ Dit vergt een herformulering van het huidige artikel 5 lid 2 Fvw in de trend van: "In de begroting van elk van de fondsen kunnen afzonderlijke uitkeringen als verplichting worden opgenomen, om aan provincies of gemeenten te worden uitgekeerd. Deze aparte uitkeringsvorm kan op een andere wijze dan de algemene uitkering worden verdeeld, tevens kunnen tijdelijk nadere regels omtrent de inhoud; de verantwoording; de verdeelwijze, de indexatie, de aanwezigheid van vangnetten en de duur van de uitkeringsvorm worden vastgelegd." Daarmee vervalt ook het (fictieve) onderscheid tussen de huidige decentralisatie- en integratie uitkeringen.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

8. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De Raad kan instemmen met de vorming van een tijdelijk deelfonds sociaal domein. Dit omdat bij de grote decentralisaties in het sociale domein een overgangsfase geboden is om het beleid en de kosten te laten uitkristalliseren voordat de middelen integraal onderdeel kunnen gaan uitmaken van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het wetsvoorstel beoogt een balans te vinden tussen enerzijds het garanderen van ruime beleidsvrijheid aan gemeenten om lokaal maatwerk te kunnen leveren en anderzijds de wens om in de transitiefase enkele waarborgen te bieden die bijdragen aan een succesvolle uitvoering. Daarmee lijkt het onverenigbare uitgangspunten met elkaar te verenigen. Bij de uitwerking daarvan in het onderhavige wetsvoorstel plaatst de Raad daarom enige kritische kanttekeningen.

De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel weinig effect zal sorteren. Aan de ene kant zullen gemeenten weinig belemmeringen ondervinden en de werkingsduur duur is ook beperkt. De praktische betekenis is daarmee gering. Meer principiële gezien biedt het voorliggende voorstel onvoldoende waarborgen voor een goed zicht op een succesvolle uitvoering. Daarvoor is de doelstelling zoals verwoord in het voorstel onvoldoende concreet uitgewerkt.

De Raad beveelt daarom aan:

- De doelstelling duidelijker en minder eenzijdig te formuleren. Anders ontvalt de rechtvaardiging voor het sociaal deelfonds en de daaraan verbonden voorwaarden.
- Zoveel mogelijk taken en middelen onder de werking van het sociaal deelfonds te brengen opdat niet de beschikbare budgetten het uitgangspunt vormen bij het gemeentelijke beleid, maar de doelstelling van het sociaal deelfonds, het bevorderen van participatie van burgers, centraal staat.
- Zorg te dragen dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om binnen de Bestedingsvoorwaarden gelden te mogen reserveren om schommelingen in de zorgvraag te kunnen opvangen.
- Duidelijker aan te geven op welke wijze wordt toegezien op de

⁶ Rfv, *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, 15 juli 2013.

naleving van bestedingsverplichting en aangeven wat de betekenis van de goedkeurende controleverklaring van de accountant op de jaarrekening in dit verband is. Er lijkt nu sprake van innerlijke tegenstrijdigheid, er vindt immers geen verticale verantwoording plaats.

Datum
13 januari 2014
Kenmerk
2014-0000015720

- De argumentatie voor een nader onderzoek om te draaien. Niet de onderbesteding maar de ontoereikende prestaties van gemeenten in het licht van de wettelijke vereisten kunnen het aangrijpingspunt zijn voor een nader onderzoek naar de besteding.
- Uitwerking te geven aan het monitoren van de decentralisaties op een wijze die uitgaat van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten voor het welslagen van decentralisatie en niet als eenzijdige afrekensystematiek.
- De inhoudelijke evaluaties van de decentralisaties af te stemmen met de werkingsduur van drie jaar van onderhavig wetsvoorstel.
- Zorg te dragen voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden zowel binnen de rijksoverheid als tussen rijksoverheid en gemeenten. Van het grootste belang daarbij is dat gemeenten bij de aanvang zicht hebben op de ontwikkeling van het beschikbare budget, niet afhankelijk zijn van jaarlijkse beslissingen bij de begrotingen van de verschillende vakdepartementen en niet worden geconfronteerd met tussentijdse aanpassingen in de omvang en de verdeling. Beleid en uitgaven van de gemeenten moeten zich kunnen uitkristalliseren.
- Een herformulering van het huidige artikel 5 lid 2 Fw waarin eenduidig de kenmerken en de voorwaarden waaraan de uitkeringen moeten voldoen worden vastgelegd.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris